

第二章 文獻檢閱

根據前面的研究目的及主要的研究對象，本章將探討相關的文獻資料共有兩個部分。第一節整理與基層行政組織與村里長相關之研究，發現過去均以靜態面的組織或機制(包括法規)為研究主題，而就本論文所著重的網絡拓展過程之動態面向較無法進一步分析；另外在第二節的部分，則是檢閱了有關於「網絡」的相關文獻，並且循序漸進地從較為「巨觀面」的團體或組織網絡以及政策網絡聚焦到「微觀面」個體或個人的社會網絡，然後慢慢切入到本文的重心，以下將有詳細的統整與評析。

第一節 基層行政組織與村里長之相關研究

基層行政組織大致包含村里體系、社區發展協會體系以及公寓大廈組織體系，而本文重點放在村里體系中村里長的角色以及其與社區發展協會等其他里內角色間的關係做整理與探討。

壹、基層組織及村里長的功能與角色

當我們談到村里長的角色及功能，其意指著村里長在地方自治中所扮演的一種角色、制度賦予他/她們的一些職能(function)、地方居民預期他們做些什麼，會產生什麼結果？以及地方居民並不預期他們會去做什麼，而產生的一些非預期的結果。地方居民預期村里長要做什麼？或者村里長本身預期他/她們要做什麼或不要做什麼？會影響村里長所扮演的角色，以及他們所產生的功能。當然，村里長被預期要做什麼事？和他/她們能做什麼？以及應該做什麼有關。因此，研究基層組織當然必須先瞭解村里長應該以及能做那些事情，從中再來看看這些事情，讓村里長具有那些角色，而日後發揮了那些功能。

而角色理論的研究起源，根據 Wayne L. Francis 的說法，要回溯到一九三六年 Ralph Linton 的研究，到了一九六零年代，角色理論才從社會學的領域引進到

政治學的領域 (Francis,1965:570)，而所謂角色包括態度、價值和社會佔有此種身分的行為，並且進而包括相同系同中其他身分的人們對於這些人行為的合理期待，所以角色乃是一種身分的動態面(謝敏鋒，2005：3)。因此，在社會結構當中最基本的要素即是角色，也就是我們在特定網絡中所處的位置，而當我們探討基層組織及村里長時，許多文章必然會觸及其功能與角色的相關研究，這角色當然也是本文村里長個人網絡的研究最初原點。

首先，就組織面來說，何燕萍(1988)與莊慧鴛(2005)均針對里鄰相關的規章制度與實作面向(包括與外部環境互動機制與協助機制)做進一步的探索，並試圖解釋里鄰組織內結構、成員及經費的運作狀況與問題。

接著，有大部分的文章及談論村里長本身的角色定位及功能研究，其中卓達銘(2005)主要探討村里組織與村里長的職務角色與功能定位，並討論村里制度應否廢除以及改為「有給職」或維持「無給職」等相關問題；另外黃正雄(1988)、謝敏鋒(2005)與曾尉淵(2006)則是藉由對里長地位探討以及相關角色對里長此角色的角色期待、角色衝突及角色履行進行研究與分析，以歸納出里長在現在社會中所應扮演的角色；而修杰麟(2005)則是對里長工作內容及福利保障、工作滿意度以及參選動機作深入的分析與瞭解。

除此之外，林峻儀(2007)則分析了里長如何與周遭網絡團體等在民主基礎下再定位，並期盼里組織能強化應有功能，里內的多元團體與里長等公私部門協力合作，以評估里長功能與角色重塑的可能性。這篇文章相較之下，就比前面靜態面的分析還來的更為動態，而這種村里長角色的未來發展以及互動觀也是本論文亟須深入探討的層面。但是由於村里長是基層的法定職位中不需具學歷的廣義公務員，因此仍有其值得肯定的功能，而且民意不易求得一致性，此基層組織中大大小小的整合與協調工作都是應該由基層做起，所以村里長在社會角色上的扮演倒是遠較比政治角色重要，因此本文也會從較接近社會網絡理論的角度來分析村里長這個角色較為不同的功能，而不僅僅只從角色或功能比較靜態的分析而已。

貳、村里長個人特質與領導風格

談論過村里長角色及功能之後，就村里長本身特質及個性而言，不同的特質與個性可能會影響到其領導的風格及態度，因此除了前面討論村里長及組織的角色及功能之外，對於村里長本身對於這個職務的看法及認知也是非常重要，而這些也是村里長在擔任這個工作時的一種熱忱與責任的展現，所以檢閱這一部分的文獻相當重要，但是與此議題相關的文章並不多見，只有張佳霏(2006)針對里長之基本人口屬性、各類法定或非法定職務以及政治流動程度做非常單純地討論，其作者認為村里長除了擔任執行法定職務的國家代理人外，還是地方上重要的自然領導人，而且擁有極豐富的社會關係，又做為行政官僚系統的末梢，具有強大的選舉動員能力，而村里長的職務的工作量多寡與類型不盡相同則是受到該村里都市化程度、居民人口組成與村里長個人的能力與處事風格的影響，所以本文將進一步探討是哪些因素影響著村里長個人治理網絡。

另外，有較多探討個人特質與領導風格文章，則以兩性的角度做探討，由於現今台灣民選的基層領導者，尤其村里長，其為女性的數目並不多見，所以在李幸娟(2003)的文章中則是探討著基層行政組織中兩性領導風格及型態的比較分析，非常有趣。

除此之外彭滄雯(1998)與王惠玲(2006)則以女性里長為研究對象，針對其社會支持及參政經驗作探討，前者研究個別女里長在面對實際的性別政治處境時，會自覺或不自覺的發展出同化或反抗等不同因應之道。女性參政的目的在於實踐女性觀點的政治，但是現任女里長的施政，即使基於其女性經驗，或能嘉惠較多女性與社區中的弱勢，但普遍仍缺乏性別意識，施政觀點保守，在不自覺中維繫父權價值。因此，此篇論文極力主張婦女運動與社區運動在里長的層次上結合，從草根社區開始，建立一個真正體現兩性平權、參與式民主的市民社會；後者則以女性研究的視角出發，藉由深度訪談的方法蒐集其工作經驗與親身感受，關心其工作所面臨的問題及社會支持，其支持又包含情緒及情感的支持、人力及服務的支持、經濟及物質的支持、社會互動的支持四大類別，而研究結果發現後兩者最欠缺，且支持網絡的連結不足，仍須進一步結合公、私部門、正式與非正式的支持，拓展其社會支持來源，但是此文章並沒有將村里長如何去拓展這些網絡作

陳述，另外這也與本文所參與觀察及訪談對象之一的女里長有關連，並且對於村里內的性別政治有探討的空間，而研究者也試著分析究竟村里長的性別對於在擔任這個角色時有無差異。

叁、基層組織與其他里內角色的關係

前面兩個小節都是檢閱村里長「點」的文獻，接著本小節則要繼續檢閱從「點」延伸的村里長「線」的相關文獻，然而本節研究者僅探討基層組織與社區發展協會的關係，因為這兩個體系都是地方政治中最具話題性的角色，其在許多研究文章中往往是最常被碰觸以及最有爭議的議題，因此這也會牽涉到村里長與社區發展協會理事長之間的角色互動。所以這兩者之間的關係優劣很明顯地對於村里及社區的發展有著舉足輕重的關卡，社區意識對於社區發展的重要性不言而喻，但這樣的情況僅在村里長與社會發展協會理事長為同一人、同派系、關係良好或彼此無利害衝突的狀況下才有可能達成(陳怡君，2006：106-107)。

因此陳怡君(2006)在文章中對於社區協會與村里組織結構、角色、功能進行分析以及其之間互動關係，並試圖釐清業務重疊與互動好壞對雙方組織功能的影響及狀態，並且大致分為「兩造合一型」、「合作互動型」、「互不干擾型」及「衝突對抗型」。

而在這樣的角色與結構的衝突下，有些文章探討如何進一步地加以整合社區與村里重疊性的資源，如劉如倫(2005)研究地方派系如何運用網絡關係來主導地方發展、協助居民整合資源、凝聚社區意識和社區互動；黃源致(2001)與陳男進(2004)則主要探討村里及社區發展協會的現況，兩者之間的角色衝突以及整合問題，尤其後者以 921 震災為時空背景，突顯出基層組織及領導者在政府執行危機管理時的重要；另外葉嘉楠(2005)則檢視社區發展協會與里長在哪些功能出現重疊與衝突，並接著探討這又是如何影響社區的運作，最後對於雙軌制度提出建議。

除此之外，蔡甫欣(2004)則用另一種角度，其所討論的並非村里與社區發展協會間制度分合或衝突的問題，而是探究兩者相互競爭或合作上之利弊，並尋求

更高層次的良性互動方式，例如文中提到的「資源分配資訊公開」或「定期聯絡協調會報」等機制，試圖跳脫兩者制度分合層面之爭議，但此文作者也僅提出善用衝突管理技巧使村里長與社區發展協會間的衝突成為良性衝突，使得村里及社區組織功能有所發揮，其餘並無更進一步的相關建議。因此，本文將嘗試從村里長個人網絡的拓展歷程來探討村里長在資源爭取以及運用方面是如何去運作的，而且在社區發展協會的輿論壓力下，又是如何處理這樣的衝突性，試圖從「線」的切入角度拉高到「面」的層次，並且為這樣的機制提出不同的看法。

肆、小結

這一個部份的文獻研究者為了配合本文研究重心「村里長個人治理網絡」，所以從近至遠地將相關文獻作一系列的整理，也就是說，從一開始屬於村里長「點」的「基層組織及村里長的功能與角色」以及與本文較為相近的「村里長個人特質與領導風格」的部份探討起，接著再慢慢放大到「基層組織與其他里內角色的關係」屬於「線」的議題，因為這從里長本身角色的分析延伸到里長與其他角色間的互動關係。但綜觀而論，本文主要焦點是放在里長本身網絡拓展的歷程，這是屬於「面」的探討，也就是說將上面的點與線連結在一起而成為面的過程，這部份的相關文獻幾乎很少有人探討過，但是在席代麟、樊中原的一份研究報告中則引用了「專業里長觀察聯盟」的資料，對傳統里長與專業里長在角色扮演及態度幾個面向的分析做比較，並且整理出如表一中傳統遜里長、傳統好里長與專業里長之對照，而這種接近於「面」的廣度探討對於本文以新舊世代為背景的個案有啟發性作用，因此讓研究者試圖從參與觀察的資料中找出在兩個新舊世代的兩位里長是如何從無到有逐漸延展自己的治理網絡，並敘述以里辦公室或是其他據點為中心的團體與網絡是如何成形，另外與表一中所描述的特質做對照，甚至加以補充，而這對於村里長的角色扮演或許有另一面值得研究與注意的議題，並且對於拉高層級來研究基層領導者--村里長--對台灣地方政治的貢獻與重要性為何，以及其對地方政治的發展以及里政改革的反省是否有所助益。

表 2-1 傳統里長與專業里長的比較

項目	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
參選動機	卡位營私	服務人群、做善事	推動社區意識、改造社會
社會定位	政治樁腳	里民公「僕」	社區工作者、組織者
日常服務	被動受理	奔波忙碌	組織里民、共同分工
里民有問題 需要幫忙	愛理不理	一人扛下、包解決	協助里民學 到處理困難的能力
項目	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
里內建設	特權圖利	遵從市府規劃	反映民意、參與規劃過程
市府政策	政令宣導	政令宣導	召集里民、共同討論決 議，再反映給市府
爭取資源模式	透過人脈、特權	體制內管道	體制內資源、連結民間 、社會團體資源
處理爭議模式	站在對自 己有利的立場	息事寧人、不持立場	公開討論、形成共識 ；保障社區弱勢者權益
舉辦活動目的	吃喝玩樂 、花完預算	大型活動、 增加熱鬧氣氛	寓教於樂，促進里民 情感交流與社區認同
政治態度	配合政黨或政 客動員、買票	排斥政治、保持中立	支持真正重視民意的民代 、暢通民意反映管道

資料來源：專業里長觀察聯盟，轉引自席代麟、樊中原，2003：74

第二節 網絡之相關研究

網絡分析是進行觀察以及分析人事物的動態行為最佳方式之一，而在公共行

政的「治理」此一概念也象徵著社會政治共同管理的一種架構，彼此在資源上都具有相互依賴性以及複雜的網絡關係。簡單來說，治理網絡的定義為各獨立個體關係間的互動模式以及資源交換的流動情況(Candace Jones; William S Hesterly; Stephen P Borgatti,1997:914-915)。而這種網絡的關係又大致可分為團體或組織及政策兩個面向來探討過去此議題的相關文獻，而這個部份均屬於「巨觀面」的網絡分析。

在有關團體或組織治理網絡的文章中，其中包括公、私法人，也就是所謂的財團法人及社團法人，這些都有相關文章予以探討。公法人部份例如林郁(2006)、簡振模(2007)及鄭坤全(2008)，第一篇以質化訪談與問卷調查的方式來蒐集資料，藉由治理網絡的分析架構探討台灣非政府組織在從事東南亞國際發展與援助的活動中，探討與政府間互動關係之分析；第二、三篇分別以南投縣信義鄉以及埔里鎮一、二級特色產業作為分析個案，以永續發展為主軸，針對涉入社區發展的權益關係人，如政府機關人員、第三部門的農會、社區發展協會與重要非營利組織及在地居民等，進一步釐清其在地方永續發展上所扮演的角色與其網絡互動關係。而在私法人部份則有謝清全(2008)以台北市大龍峒保安宮作為治理網絡分析的個案，透過文化權力分析保安宮治理網絡建構的理由，以地方政府願意課責的程度與地方政府週遭的環境支持程度兩指標所形成的四種不同落實地方治理途徑，用以分析各時期中保安宮治理網絡與地方治理的關係。

接著，除了以上以團體或組織的網絡分析外，另外還有較為大宗的政策網絡之探討。所謂政策網絡是指：「互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫」(Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997:6-7)，依此，政策網絡具有下列特性(Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997:30-33)：(一)依賴性(dependence)為網絡存在的先決條件；(二)網絡中心必然存在多元的行動者與目標；(三)網絡包括或多或少持久性的關係型態。有關政策面向，由於政策網絡在公共行政學界相關文章中數量相當可觀，最初，政策網絡理論的出現主要是為了解釋公共政策何以是失敗的？學者的研究結果發現：政府所制定與執行的公共政策當中，存在著政府所無法控制的行動者，他們交互行動、相互依賴、構成棉密的互動網絡。後來政策網絡理論成為政府治理(governance)能力的解釋變

項。而對於政策網絡學者而言，當代政府治理社會的能力通常都受到相當大的限制，這是因為政府與民間社會如果不能掌握網絡特性，政府治理能力必然受到挑戰，從而出現不可治理性(ungovernability)的病症(李允傑、丘昌泰 2003:103)。

政策網絡的概念基本上整合了在政策執行理論中「由上而下」與「由下而上」兩種途徑的缺失：第一、無論中央統治者、地方行動者或民間社會中的標的團體都可能在某項公共政策議題中形成密切的交互依賴、共生共榮的網絡關係；第二、這種共生共榮的網絡關係是基於相互的需要，各自擁有其目標與資源，因而採取不同的策略，在公共政策執行過程中取得不同的優勢地位。第三、這種網絡關係可能來自個別行動者之間的人際互動(interpersonal interaction)，也可能來自於中央政府某部門與某工業領域的結構互動(structural interaction)，更可能是國家機關與民間社會的部門互動(sectoral interaction)；第四、前述的第一種「人際互動」是「微觀」(micro-level)的個人層次，第二種「結構互動」是「中觀」(meso-level)組織結構層次，第三種「部門互動」則是「宏觀」(macro-level)的部門領域層次。(李允傑、丘昌泰 2003:104-105)，所以綜觀現今相關文獻，均以探討某一政策的背景、現況或執行評估結果並且提供相關建議為主，其中徐儷家(2007)則對於國內觀光政策進行研究，其發現當前的研究大多著重於硬體設施、遊憩人數及需求量的預測，而較忽略制度面及執行面的治理網絡，致使相關政策難以有效落實，因此此文強調必須有效建構地方觀光產業的治理網絡；李姿怡(2007)、葉明勳(2007)則分別以苗栗縣旅客服務印象園區的文化創意產業發展、基隆港市合一的政策進行網絡治理的分析探討。接著，在執行社區營造政策時往往會涉及許多公私行動者(政府、輔導團隊、NPOs、企業家)，因此張力亞(2007)就以南投桃米生態村為研究對象，探討如何架構出一個完美的社區營造體制，並讓資源更有效地使用以及治理機制中的信任關係是如何進行建構的；潘榮傑(2007)則研究究竟在新竹芎林客庄社區總體營造的政策研擬過程中地方政府在施政上如何促使社區居民參與地方公共議題，試圖提出可行的政策目標與策略行為。

但是上述有關網絡的相關研究都是以政策面向以及組織及團體面向為主，所謂的政策網絡即是跳脫傳統官僚層級結構及自由市場機制兩種治理結構的另類

「政治制度」，當前逐漸成為解釋政策執行的重要因素。而且這些文獻主要的研究方式均以訪談或問卷調查為主，其實無法真正深入對於一個事件的發展歷程有更深刻的描述。而本文不但要以里長為網絡的研究對象，而且對於單一個體的網絡分析更是不同於像政策屬於總體的研究方向，並且參與觀察法的使用，更能夠身歷其境似地對於研究對象的網絡發展有更多的瞭解點以及在做訪談時比較能夠找到關鍵的資訊人(informant)以及更能進入狀況，並且藉由研究者(參與觀察)與被研究者(深度訪談)的角度相互穿插下有較為主、客觀的分析。

而由於個人(或稱為個體)部分的網絡分析較少被拿來探討，這在學術上比較相近的有所謂的「社會網絡理論(Social Network Theory)」之探討。社會網絡理論視社會結構為一群人或組織間關係的網絡連結，在人類學、社會學及心理學等領域上皆有所應用。網絡是指個人節點或組織節點之間的連線，線表示連結，除表示節點間關係的有無之外，也代表彼此之間關係的方向、強度、內涵以及形式類別(張笠雲、譚康榮，1999:20)。社會網絡是指某一個人或一組人連接著另一個人或一組人的社會關係(黃毅志，1998:172)，個人可藉此網絡維持某種社會認同並建立社會接觸，進而取得相關資源。

一個社會網絡至少包含下列三構成元素(Mitchell，1969:33-36)：(1)行動者，(2)行動者之間的關係，(3)行動者間連接的途徑—連帶。社會網路中的人、事、物即為行動者，為有自由意識或決策能力的個體或群體，行動者之間由於某種關係存在而影響著彼此的互動，此種關係可能是由社會規範或法規定義的關係，如親屬、契約交易，也可能是因長期持續互動而產生的非正式關係，如情感、非契約交易。當一個行動者想要與另一個行動者建立關係時，必須透過途徑的建立，此種互相連結的途徑就是「連帶」。連帶的方向可以是雙向或單向，又連帶的強度可以分為強連帶或弱連帶。個人透過其他人的關係和他們所生存的社會連結，每個人皆在其所屬的網絡中佔有不同的位置，亦在其所屬的網絡中與其他網絡成員之間產生強弱不等的關係，因而在個人所屬的社會網絡中受到不同程度的行為影響與獲得不同質量的資源。社會網絡是一個以個人為中心，依親疏遠近往外擴散的輻射狀網絡，社會會透過我們所處的網絡來影響我們、形塑我們的行為(Fischer，1977:25)。

而 Berry 等人則是從歷史發展沿革，追溯網絡研究類別與特性，他們發現社會學、政治學以及公共管理可作為區隔網絡研究的三個傳統範疇(見表二，Berry et al.,2004:544)，除了政治學中所謂的政策網絡為巨觀面的研究外，其餘的社會網絡分析以及公共管理網絡則以個體面的角度探討，而本篇文章則以結合社會網絡分析以及公共管理網絡分析為主要脈絡，前者從村里長角色開始切入，再來將村里長視為地方政治的公共管理者，探討村里長是如何治理一個社區，嘗試將個人網絡以及網絡治理做連結。

表 2-2 三種網絡研究的傳統範疇與途徑

	社會網絡分析	政策網絡	公共管理網絡
對行為的假定	由嵌入背景而來的意向(intention)、權變性價值	行動者理性追求下的較適政策	有效能的服務傳遞、工具主義
使用的研究方法	個案研究、區塊模型分析、集群分析法(歐基里德距離)、迴歸分析法、動態網絡模型	個案研究、迴歸分析、時間序列、歷史事件分析	個案研究、迴歸分析、集群分析法(歐基里德距離)
基本研究問題	在行動、態度及結果後的網絡架構以及位置為何？	政策行動者是如何達到所欲之政策；行動者的網絡角色如何影響政策結果	比較網絡績效、管理者的網絡是如何影響網絡結果、什麼樣類型的網絡存在著以及他們是如何地不同

在相關文獻上，僅在劉如倫(2005)及彭滄雯(1998)的文章中有談及到個體面網絡的建立過程，前者以地方派系的網絡關係建立過程為主，後者則探討有關女里長網絡的現況及期許，其期望有更多的女性(尤其是有女性意識的女性)在擔任里長之後，可以強化女里長之間的網絡之建構。所以像本篇文章以里長為研究對象或許可以跨出在治理網絡研究上一番新氣象。